YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

20 päivänä syyskuuta 2001 *

Asiassa C-184/99,

jonka Tribunal du travail de Nivelles (Belgia) on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Rudy Grzelczyk

vastaan

Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve

ennakkoratkaisun EY:n perustamissopimuksen 6, 8 ja 8 a artiklan (joista on muutettuina tullut EY 12, EY 17 ja EY 18 artikla) sekä opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 29 päivänä lokakuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/96/ETY (EYVL L 317, s. 59) tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat C. Gulmann, M. Wathelet ja V. Skouris sekä tuomarit D. A. O. Edward (esittelevä tuomari), P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen ja F. Macken,

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: osastopäällikkö D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, edustajanaan avocat B. Liétar,

— Belgian hallitus, asiamiehenään A. Snoecx, avustajinaan avocat C. Doutrelepont ja avocat M. Uyttendaele,

— Tanskan hallitus, asiamiehenään J. Molde,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään K. Rispal-Bellanger ja C. Bergeot,

— Portugalin hallitus, asiamiehinään L. Fernandes ja A. C. Pedroso,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään R. Magrill, avustajinaan barrister P. Sales ja barrister J. Coppel,

— Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään E. Karlsson ja F. Anton,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään P. van Nuffel,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Belgian hallituksen, asiamiehenään C. Doutrelepont, Ranskan hallituksen, asiamiehenään C. Bergeot, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehenään K. Parker, QC, neuvoston, asiamiehenään E. Karlsson, ja komission, asiamiehinään M. Wolfcarius ja D. Martin, 20.6.2000 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 28.9.2000 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Tribunal du travail de Nivelles (Belgia) on esittänyt 7.5.1999 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 19.5.1999, EY 234 ar-

tiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä EY:n perustamissopimuksen 6, 8 ja 8 a artiklan (joista on muutettuina tullut EY 12, EY 17 ja EY 18 artikla) sekä opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 29 päivänä lokakuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/96/ETY (EYVL L 317, s. 59) tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset ovat tulleet esille Grzelczykin ja centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuven (Ottignies'n ja Louvain-la-Neuven sosiaalivirasto; jäljempänä CPAS) välisessä riita-asiassa, joka koskee viimeksi mainitun päätöstä evätä kantajalta vähimmäismääräinen toimeentulotuki (ns. minimextuki).

Yhteisön lainsäädäntö

3 Perustamissopimuksen 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

"Kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä tämän sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista."

4 Perustamissopimuksen 8 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Otetaan käyttöön unionin kansalaisuus.

Unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus.

2. Unionin kansalaisilla on tässä sopimuksessa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet."

5 Perustamissopimuksen 8 a artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei tässä sopimuksessa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.

2. Neuvosto voi antaa säännöksiä 1 kohdassa tarkoitettujen oikeuksien käyttämisen helpottamiseksi; jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon saatuaan."

6 Oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/364/ETY (EYVL L 180, s. 26) ja ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/365/ETY (EYVL L 180, s. 28) neljännessä perustelukappaleessa sekä opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 29 päivänä lokakuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/96/ETY — jolla korvattiin opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/366/ETY (EYVL L 180, s. 30), jonka yhteisöjen tuomioistuin kumosi asiassa C-295/90, parlamentti vastaan neuvosto, 7.7.1992 antamallaan tuomiolla (Kok. 1992, s. I-4193; Kok. Ep. XIII, s. 1) — kuudennessa perustelukappaleessa todetaan, että näiden direktiivien soveltamisalaan kuuluvista henkilöistä ei tule aiheutua kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle.

7 Direktiivin 93/96/ETY 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Täsmentääkseen oleskeluoikeuden käyttämisen helpottamiseksi tarkoitettuja edellytyksiä taatakseen yhdenvertaisen ammatilliseen koulutukseen pääsyn sellaisen jäsenvaltion kansalaisen hyväksi, joka on hyväksytty ammatilliseen koulutukseen toisessa jäsenvaltiossa, jäsenvaltiot myöntävät oleskeluoikeuden kaikille opiskelijoille, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia ja joilla ei ole tätä oikeutta yhteisön oikeuden muiden säännösten perusteella, sekä heidän puolisolleen ja heidän huollettavanaan oleville lapsilleen, ja jotka ilmoituksella taikka opiskelijan valitsemalla muulla vähintään vastaavalla tavalla vakuuttavat asianomaiselle kansalliselle viranomaiselle, että heillä on varoja, jotta he eivät oleskeluaikanaan joutuisi turvautumaan vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään edellyttäen, että opiskelija on kirjoittautunut hyväksyttyyn oppilaitokseen hankkiakseen siellä päätoimisesti ammatillisen koulutuksen ja että hänellä on sairausvakuutus, joka kattaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa kaikki riskit." *

Kansallinen lainsäädäntö

8 Vähimmäismääräisen toimeentulotuen käyttöönotosta 7.8.1974 annetun lain (*Moniteur belge*, 18.9.1974, s. 11363) 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1. Vähimmäismääräiseen toimeentulotukeen on oikeus täysi-ikäisellä Belgian kansalaisella, jonka tosiasiallinen asuinpaikka on Belgiassa ja jolla ei ole riittävää varallisuutta ja joka ei kykene sellaista itse hankkimaan tai saamaan.

Tosiasiallisen asuinpaikan käsitteen määrittelee kuningas.

* — Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

Sama oikeus myönnetään avioliitossa oleville alaikäisille henkilöille sekä naimattomille henkilöille, joilla on huollettavanaan yksi tai useampi lapsi.

2. Kuningas voi hallituksen istunnossa tekemällään päätöksellä määrätä, että tämän lain soveltamisalaan kuuluu kuninkaan määrittämin edellytyksin myös muita alaikäisiä sekä henkilöitä, joilla ei ole Belgian kansalaisuutta."

9 Lisäksi 27.3.1987 tehdyn kuninkaan päätöksen (Moniteur belge, 7.4.1987, s. 5086) 1 §:ssä, jossa ulotetaan 7.8.1974 annetun lain soveltamisala koskemaan myös muita kuin Belgian kansalaisia, määrätään seuraavaa:

"Vähimmäismääräisen toimeentulotuen käyttöönotosta 7.8.1974 annetun lain soveltamisala ulotetaan koskemaan seuraavia henkilöitä:

1. henkilöt, joihin sovelletaan työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 1612/68;

2. valtiottomat henkilöt, joihin sovelletaan 28.9.1954 New Yorkissa allekirjoitettua valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevaa yleissopimusta, joka on hyväksytty 12.5.1960 annetulla lailla;

3. ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, asumisesta ja maasta karkoittamisesta 15.12.1980 annetun lain 49 §:ssä tarkoitetut pakolaiset."

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

10 Grzelczyk, joka on Ranskan kansalainen, aloitti vuonna 1995 liikuntakasvatustieteen opinnot Louvain-la-Neuven katolisessa yliopistossa sekä muutti tuolloin Belgiaan asumaan. Kolmen ensimmäisen opiskeluvuotensa aikana Grzelczyk huolehti itse elin-, asuin- ja opiskelukustannuksistaan erilaisin töin ja maksujärjestelyin.

11 Neljännen ja samalla viimeisen opintovuotensa alussa Grzelczyk haki vähimmäismääräistä toimeentulotukea CPAS:lta. Viimeksi mainitun laitoksen raportissa todetaan, että Grzelczyk oli työskennellyt kovasti opintojensa rahoittamiseksi, mutta viimeinen opintovuosi oli muita raskaampi tutkielman ja harjoittelun vuoksi. Tästä syystä CPAS myönsi 16.10.1998 tehdyllä päätöksellään Grzelczykille erityiskertoimella määritettyä vähimmäismääräistä toimeentulotukea ajanjaksoksi 5.10.1998—30.6.1999.

12 CPAS vaati Belgian valtiolta korvausta Grzelczykille maksamastaan vähimmäismääräisestä toimeentulotuesta. Koska Belgian toimivaltainen ministeriö kuitenkin kieltäytyi korvaamasta tukea sillä perusteella, etteivät vähimmäismääräisen toimeentulotuen lakisääteiset edellytykset, ja erityisesti kansalaisuutta koskeva edellytys, olleet täyttyneet, CPAS peruutti 29.1.1999 tekemällään päätöksellä Grzelczykille 1.1.1999 alkaen myönnetyn vähimmäismääräisen toimeentulotuen perustellen päätöstään seuraavasti: "Asianosainen on opiskelijaksi kirjoittautunut ETY:n jäsenvaltion kansalainen".

13 Grzelczyk nosti tästä päätöksestä kanteen Tribunal du travail de Nivellesissa. Tämä tuomioistuin totesi, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan vähimmäismääräinen toimeentulotuki on työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) 7 artiklan 2 kohdassa tar-

koitettu sosiaalinen etu, ja että oikeus saada vähimmäismääräistä toimeentulotukea on Belgian oikeudessa ulotettu koskemaan myös tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä. Se huomautti kuitenkin, että CPAS oli katsonut, että Grzelczyk ei täyttänyt edellytyksiä voidakseen vaatia vähimmäismääräisen toimeentulotuen soveltamisalan laajentamista, koska sillä perusteella, että hän on opiskelija, hänen ei voida katsoa olevan työntekijä, eikä hänen oleskelunsa Belgiassa perustunut työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan periaatteen toteuttamiseen. Lisäksi kyseinen tuomioistuin viittasi asiassa C-85/96, Martínez Sala, 12.5.1998 annettuun tuomioon (Kok. 1998, s. I-2691) ja pohti, estävätkö unionin kansalaisuuden ja syrjinnän kiellon periaatteet esillä olevaan asiaan liittyvän kansallisen oikeuden soveltamisen.

14 Näiden seikkojen perusteella Tribunal du travail de Nivelles päätti, ottaen huomioon Grzelczykin tilanteen kiireellisyyden, yhtäältä, että viimeksi mainitulla oli oikeus saada 1.1. ja 30.6.1999 väliseltä ajalta rahamääräistä sosiaalitukea, jonka suuruudeksi oli arviolta määrätty 20 000 Belgian frangia (BEF) kuukaudessa, ja lisäksi se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko yhteisön oikeuden ja erityisesti Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 6 ja 8 artiklan mukaisten unionin kansalaisuuden ja syrjinnän kiellon periaatteiden vastaista se, että vähimmäismääräisestä toimeentulotuesta 7.8.1974 annetulla Belgian lailla käyttöön otetun järjestelmän kaltaisesta vakuutusmaksuihin perustumattomasta järjestelmästä saatavaan sosiaalietuuteen myönnetään ainoastaan sellaisille toisen jäsenvaltion kansalaisille, jotka kuuluvat 15.10.1968 annetun asetuksen N:o 1612/68 soveltamisalaan, eikä siten kaikille unionin kansalaisille?

2) Toissijaisesti, onko perustamissopimuksen 6 ja 8 a artiklaa sekä opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 29 päivänä lokakuuta 1993 annettua direktiiviä 93/96/ETY tulkittava siten, että ne antavat mahdollisuuden evätä oleskeluluvan saaneelta opiskelijalta myöhemmin oikeuden saada vastaanottavalta valtiolta vakuutusmaksuihin perustumattomasta järjestelmästä saatavan

vähimmäismääräisen toimeentulotuen kaltaista tukea? Jos näin on, tulkitaanko näitä samoja määräyksiä ja säännöksiä siten, että tällainen epääminen on yleistä ja lopullista?"

Alustavia huomautuksia

15 Pääasian asianosaisten, huomautuksia esittäneiden jäsenvaltioiden ja komission suullisista ja kirjallisista huomautuksista huomattava osa on omistettu pohdinnoille siitä, onko katsottava, että Grzelczyk on yhteisön oikeudessa tarkoitettu työntekijä sillä perusteella, että hän kolmen ensimmäisen opiskeluvuotensa aikana teki erilaisia palkkatöitä, ja sovelletaanko häneen näin ollen 27.3.1987 tehtyä kuninkaan päätöstä.

16 Ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä käy kuitenkin ilmi, että kansallinen tuomioistuin on omaksunut CPAS:n kannan, jonka mukaan Grzelczyk ei täytä niitä edellytyksiä, joiden perusteella hänen voitaisiin katsoa olevan yhteisön oikeudessa tarkoitettu työntekijä. Kansallinen tuomioistuin pohtii näiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella, onko esillä olevaan asiaan liittyvä Belgian lainsäädäntö yhteensopiva yhteisön oikeuden ja erityisesti perustamissopimuksen 6, 8 ja 8 a artiklan kanssa.

17 Näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen on vastattava kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin sellaisina kuin ne on esitetty ja viimeksi mainitun määrittämissä rajoissa.

18 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen kansallisen tuomioistuimen asiana on arvioida, erityisesti julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen valossa, voidaanko pääasiaan liittyvien tosiseikkojen ja olosuhteiden perusteella katsoa, että Grzelczyk on yhteisön oikeudessa tarkoitettu työntekijä.

Ensimmäinen kysymys

19 Kansallinen tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään, onko perustamissopimuksen 6 ja 8 artiklan vastaista, että myönnettäessä oikeus vakuutusmaksuihin perustumattomasta järjestelmästä saataviin sosiaalietuuksiin kuten vähimmäismääräiseen toimeentulotukeen, muiden kuin sen vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisilta, jonka alueella he laillisesti oleskelevat, edellytetään, että he kuuluvat asetuksen N:o 1612/68 soveltamisalaan, vaikka mitään tällaista edellytystä ei sovelleta vastaanottavan jäsenvaltion omiin kansalaisiin.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

20 CPAS toteaa, ettei yhteisön oikeuden tämänhetkisessä kehitysvaiheessa voida katsoa, että kaikilla Euroopan unionin kansalaisilla olisi oikeus vakuutusmaksuihin perustumattomasta järjestelmästä saataviin sosiaalietuuksiin, kuten vähimmäismääräiseen toimeentulotukeen. Sen mukaan perustamissopimuksen 8 a artiklan 1 kohdasta käy selvästi ilmi, ettei tällä määräyksellä ole välitöntä oikeusvaikutusta ja että sen täytäntöönpanemisessa on noudatettava perustamissopimukseen sisältyviä rajoituksia, joita on täsmennetty johdetussa oikeudessa. Tähän johdettuun oikeuteen kuuluvat erityisesti direktiivit 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY, joissa asetetaan vapaan liikkuvuuden edellytykseksi, että kyseisellä henkilöllä on riittävät varat ja että hän kuuluu sosiaaliturvan piiriin.

21 Belgian ja Tanskan hallitukset katsovat, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta ei aiheudu muutoksia tähän tulkintaan. Niiden mukaan unionin kansalaisuus ei tarkoita, että kansalaiset saisivat uusia oikeuksia, jotka ovat laajempia kuin heillä jo on EY:n perustamissopimuksen ja johdetun oikeuden perusteella. Unionin kansalaisuuden

periaatteella ei näin ollen ole itsenäistä sisältöä, vaan se liittyy ainoastaan muihin perustamissopimuksen määräyksiin.

22 Ranskan hallitus katsoo, että siitä, että yhdenvertaisen kohtelun periaate sosiaalisten etujen osalta ulotettaisiin koskemaan kaikkia unionin kansalaisia, vaikka tällaisen periaatteen soveltaminen on varattu nykyisin koskemaan vain työntekijöitä ja heidän perheenjäseniään, seuraisi, että johonkin jäsenvaltioon sijoittautuneiden unionin kansalaisten ja tämän jäsenvaltion omien kansalaisten välille perustettaisiin kokonaisvaltainen yhdenvertaisuus, mitä olisi vaikea sovittaa yhteen kansalaisuuteen liittyvien oikeuksien kanssa.

23 Portugalin hallitus puolestaan toteaa, että yhteisön oikeudessa ei enää Euroopan unionista tehdyn sopimuksen tultua voimaan katsota, että jäsenvaltioiden kansalaiset olisivat ennen kaikkea taloudellisia tekijöitä luonteeltaan pääsääntöisesti taloudellisessa yhteisössä. Sen mukaan unionin kansalaisuuden käyttöön ottamisesta seuraa, että yhteisön oikeuteen sisältyviä, oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella koskevia rajoituksia ja edellytyksiä ei voida enää tulkita siten, että kysymyksessä olisi EY:n perustamissopimuksesta johtuva, luonteeltaan puhtaasti taloudellinen oikeus, vaan ne koskevat vain yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kansanterveyden perusteella tehtäviä poikkeuksia. Lisäksi kun Euroopan unionista tehdyn sopimuksen tultua voimaan jäsenvaltioiden kansalaiset ovat saaneet unionin kansalaisuuden eikä heidän enää katsota olevan puhtaasti taloudellisia tekijöitä, tästä seuraa, että myös asetusta N:o 1612/68 on sovellettava kaikkiin unionin kansalaisiin riippumatta siitä, ovatko he tässä asetuksessa tarkoitettuja työntekijöitä.

24 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus viittaa edellä mainitussa asiassa Martínez Sala annettuun tuomioon ja toteaa, että vaikka Grzelczykiä syrjittäisiin kansalaisuutensa perusteella, EY:n perustamissopimuksen 6 artiklaa ei sovelleta hänen tapaukseensa, koska häneen mahdollisesti kohdistuva syrjintä ei kuulu perustamissopimuksen soveltamisalaan. Kyseisen määräyksen vaikutuksena ei voi olla, että sillä poistettaisiin asetuksen N:o 1612/68 soveltamisalan rajoituksia, tulkittiinpa sitä yksin tai yhdessä perustamissopimuksen 8 artiklan kanssa.

25 Belgian hallitus toteaa lisäksi, että kantaja vaatii pääasiassa oikeutta vähimmäismääräiseen toimeentulotukeen, mutta tämän tyyppinen etuus ei kuulu perustamissopimuksen 6 artiklan, eikä myöskään EY:n perustamissopimuksen 126 artiklan (josta on tullut EY 149 artikla) eikä 127 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 150 artikla) soveltamisalaan. Tällainen etuus on sosiaalipolitiikan väline, eikä se liity erityisellä tavalla ammatilliseen koulutukseen eikä kuulu yhteisön oikeuden tämänhetkisessä kehitysvaiheessa yhteisön toimivaltaan.

26 Komissio toteaa, että perustamissopimuksen 6 ja 8 artiklaa on tulkittava siten, että niissä myönnetään unionin kansalaisille oikeus olla tulematta kansalaisuuden perusteella syrjityiksi jäsenvaltion taholta tilanteissa, jotka kuuluvat perustamissopimuksen asialliseen soveltamisalaan, sillä edellytyksellä, että unionin kansalaisen tilanteella on asiaankuuluva liityntä kyseiseen jäsenvaltioon.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

27 Jotta esillä olevaan asiaan liittyvä oikeudellinen ongelma tulisi sijoitetuksi asiayhteyteensä, on muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa 249/83, Hoeckx, 27.3.1985 antamassaan tuomiossa (Kok. 1985, s. 973) — jossa Belgiaan palannut työtön Alankomaiden kansalainen vaati uudelleen vähimmäismääräistä toimeentulotukea — että sosiaalietuus, jolla taataan yleisesti vähimmäistoimeentulo, kuten 7.8.1974 annetussa Belgian laissa, on asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettu sosiaalinen etu.

28 Edellä mainitussa asiassa Hoeckx annettuun tuomioon johtaneen asian tosiseikkojen tapahtumahetkellä kaikilla yhteisön kansalaisilla oli oikeus vähim-

mäismääräiseen toimeentulotukeen, mutta muiden jäsenvaltioiden kuin Belgian kuningaskunnan kansalaisiin sovellettiin edellytystä, jonka mukaan heidän oli täytynyt asua tässä jäsenvaltiossa vähimmäismääräisen toimeentulotuen myöntämistä edeltäneiden viiden viimeisen vuoden ajan (ks. 8.1.1976 tehdyn kuninkaan päätöksen 1 §, Moniteur belge, 13.1.1976, s. 311). Muiden jäsenvaltioiden kansalaisten oikeutta vähimmäismääräiseen toimeentulotukeen rajoitettiin 27.3.1987 tehdyllä kuninkaan päätöksellä, jolla kumottiin 8.1.1976 tehty päätös, koskemaan vain henkilöitä, jotka kuuluvat asetuksen N:o 1612/68 soveltamisalaan. Asumista koskeva edellytys, jota oli sillä välin muutettu, poistettiin tämän jälkeen komission Belgian kuningaskuntaa vastaan nostaman laiminlyöntikanteen seurauksena (ks. asia C-326/90, komissio v. Belgia, tuomio 10.11.1992, s. I-5517).

29 Esillä olevaan asiaan liittyvistä asiakirjoista käy ilmi, että Grzelczykin kanssa samanlaisessa tilanteessa oleva opiskelija, joka on Belgian kansalainen mutta ei asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettu työntekijä, olisi täyttänyt vähimmäismääräisen toimeentulotuen myöntämisedellytykset. Se, että Grzelczykillä ei ole Belgian kansalaisuutta, on ainoa este vähimmäismääräisen toimeentulotuen myöntämiselle, ja näin ollen on selvää, että kysymyksessä on pelkästään kansalaisuuteen perustuva syrjintä.

30 Tällainen syrjintä on pääsääntöisesti kielletty perustamissopimuksen soveltamisalalla sen 6 artiklan nojalla. Esillä olevassa asiassa tätä artiklaa on tulkittava yhdessä perustamissopimuksen unionin kansalaisuutta koskevien määräysten kanssa, jotta voidaan arvioida sen soveltamisalaa.

31 Unionin kansalaisuus on tarkoituksensa puolesta jäsenvaltioiden kansalaisten perustavaa laatua oleva asema, jonka nojalla samassa tilanteessa olevat henkilöt voivat saada osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta, jollei tätä koskevista nimenomaisesti määrätyistä poikkeuksista muuta johdu.

32 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut edellä mainitussa asiassa Martínez Sala antamansa tuomion 63 kohdassa, Euroopan unionin kansalainen, joka asuu laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella, voi vedota perustamissopimuksen 6 artiklaan kaikissa niissä tilanteissa, jotka kuuluvat yhteisön oikeuden asialliseen soveltamisalaan.

33 Tällaisiin tilanteisiin kuuluvat erityisesti tapaukset, jotka koskevat perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien sekä perustamissopimuksen 8 a artiklassa myönnetyn vapauden liikkua ja oleskella jäsenvaltion alueella käyttämistä (ks. asia C-274/96, Bickel ja Franz, tuomio 24.11.1998, Kok. 1998, s. I-7637, 15 ja 16 kohta).

34 On totta, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa 197/86, Brown, 21.6.1988 antamansa tuomion (Kok. 1988, s. 3205) 18 kohdassa, että opiskelijoille elatusta ja koulutusta varten myönnetty tuki ei yhteisön oikeuden tämänhetkisessä kehitysvaiheessa pääsääntöisesti kuulu ETY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan sen 7 artiklassa (josta on tullut EY:n perustamissopimuksen 6 artikla) tarkoitetulla tavalla.

35 Edellä mainitussa asiassa Brown annetun tuomion jälkeen Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella on kuitenkin sisällytetty EY:n perustamissopimukseen unionin kansalaisuus ja lisätty sen kolmannen osan VIII osastoon 3 luku, joka koskee muun muassa koulutusta ja ammatillista koulutusta. Perustamissopimuksen tällä tavoin muutetun sanamuodon perusteella ei voida katsoa, että opiskelijoilta, jotka ovat unionin kansalaisia ja jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon suorittaakseen siellä opintoja, olisi evätty perustamissopimuksella unionin kansalaisille myönnettyjä oikeuksia. Lisäksi edellä mainitussa asiassa Brown annetun tuomion jälkeen neuvosto on antanut direktiivin 93/96/ETY, jossa säädetään, että jäsenvaltiot myöntävät oleskeluoikeuden kaikille opiskelijoille, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia ja jotka täyttävät tietyt edellytykset.

36 Siitä, että unionin kansalainen suorittaa yliopisto-opintoja muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalainen hän on, ei voi siten sellaisenaan seurata, että hän menettää mahdollisuutensa vedota perustamissopimuksen 6 artiklassa ilmaistuun periaatteeseen, jonka mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä.

37 Kuten on todettu edellä tämän tuomion 30 kohdassa, tätä kieltoa on tulkittava esillä olevassa asiassa yhdessä perustamissopimuksen 8 a artiklan 1 kohdan kanssa, jossa määrätään "[oikeudesta] vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei [perustamis]sopimuksessa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu".

38 Näiden rajoitusten ja edellytysten osalta on todettava, että direktiivin 93/96/ETY 1 artiklasta käy ilmi, että jäsenvaltiot voivat edellyttää opiskelijoilta, joilla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus ja jotka haluavat saada oikeuden oleskella kyseisen jäsenvaltion alueella, että heidän on osoitettava, että heillä on käytettävissään varoja, jotta he eivät joutuisi oleskeluaikanaan turvautumaan vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään, että he ovat kirjoittautuneet hyväksyttyyn oppilaitokseen hankkiakseen siellä päätoimisesti ammatillisen koulutuksen ja että heillä on sairausvakuutus, joka kattaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa kaikki riskit.

39 Direktiivin 93/96/ETY 3 artiklassa täsmennetään, että siinä ei luoda oleskeluluvan saaneille opiskelijoille oikeutta saada vastaanottavalta jäsenvaltiolta opintotukea. Kyseiseen direktiiviin ei sitä vastoin sisälly säännöksiä, joissa sen soveltamisalaan kuuluvilta henkilöiltä evättäisiin sosiaalietuuksia.

40 Varojen osalta on todettava, että direktiivin 93/96/ETY 1 artiklassa ei edellytetä tietyn suuruisia varoja eikä sitä, että näiden olemassaolo lisäksi pitäisi näyttää toteen erityisten asiakirjojen avulla. Siinä on kysymys ainoastaan ilmoituksesta taikka muusta vastaavasta tavasta, jolla opiskelija voi vakuuttaa kyseessä olevalle kansalliselle viranomaiselle, että hänellä on käytettävissään itseään sekä tarvittaessa puolisoaan ja lapsiaan varten varoja, jotta he eivät joutuisi oleskeluaikanaan turvautumaan vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään

(asia C-424/98, komissio v. Italia, tuomio 25.5.2000, Kok. 2000, s. I-4001, 44 kohta).

41 Kun direktiivissä 93/96/ETY edellytetään ainoastaan tällaista ilmoitusta, se eroaa tältä osin direktiiveistä 90/364/ETY ja 90/365/ETY, joissa säädetään niiden varojen vähimmäismäärästä, jotka näiden direktiivien soveltamisalaan kuuluvilla henkilöillä on oltava käytettävissään. Nämä erot selittyvät opiskelijoiden oleskeluun liittyvillä erityispiirteillä, joiden vuoksi he eroavat direktiivien 90/364/ETY ja 90/365/ETY soveltamisalaan kuuluvista henkilöistä (ks. em. asia komissio v. Italia, tuomion 45 kohta).

42 Tämä tulkinta ei kuitenkaan poista mahdollisuutta, että vastaanottava jäsenvaltio katsoo, että sosiaalihuoltoon turvautunut opiskelija ei enää täytä oleskelulupansa myöntämisedellytyksiä, ja että kyseinen jäsenvaltio joko toteuttaa yhteisön oikeudessa tämän osalta asetetuissa rajoissa toimenpiteitä oleskeluluvan päättämiseksi tai päättää olla jatkamatta sitä.

43 Tällaisista toimenpiteistä ei kuitenkaan missään tapauksessa saa tulla automaattista seurausta sille, että opiskelija, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen, turvautuu vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään.

44 On totta, että direktiivin 93/96/ETY 4 artiklassa säädetään, että oleskeluoikeus säilyy niin kauan kuin ne, joille oleskeluoikeus on myönnetty, täyttävät direktiivin 1 artiklassa säädetyt edellytykset. Direktiivin kuudennesta perustelukappaleesta käy kuitenkin ilmi, että henkilöistä, joille oleskeluoikeus on myönnetty, ei tule aiheutua "kohtuutonta" rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle. Direktiivissä 93/96/ETY, samoin kuin myös direktiiveissä 90/364/ETY ja 90/365/ETY, hyväksytään siis tietty tämän jäsenvaltion kansalaisten taloudellinen solidaarisuus muiden jäsenvaltioiden kansalaisia kohtaan, erityisesti jos oleskeluluvan saaneelle henkilölle aiheutuvat vaikeudet ovat luonteeltaan väliaikaisia.

45 Lisäksi opiskelijan taloudellinen tilanne voi vaihdella ajan kuluessa hänen tahdostaan riippumattomien seikkojen vuoksi. Hänen ilmoituksensa todenperäisyyttä voidaan näin ollen arvioida ainoastaan sen antamisajankohdan perusteella.

46 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että perustamissopimuksen 6 ja 8 artiklan vastaista on, että myönnettäessä oikeus vähimmäismääräisen toimeentulotuen kaltaisiin vakuutusmaksuihin perustumattomasta järjestelmästä saataviin sosiaalietuuksiin, vastaanottavassa jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevilta muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta edellytetään, että he kuuluvat asetuksen N:o 1612/68 soveltamisalaan, vaikka mitään tällaista edellytystä ei sovelleta vastaanottavan jäsenvaltion omiin kansalaisiin.

Toinen kysymys

47 Ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus huomioon ottaen ja koska toinen kysymys on esitetty toissijaisesti, siihen vastaaminen on tarpeetonta.

Esillä olevan tuomion ajalliset vaikutukset

48 Belgian hallitus vaatii kirjallisissa huomautuksissaan, että siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin katsoisi, että pääasian kantajan kaltaisella henkilöllä on oikeus vähimmäismääräiseen toimeentulotukeen, se rajoittaa ajallisesti esillä olevan tuomion oikeusvaikutukset.

49 Belgian hallitus toteaa tämän vaatimuksensa tueksi, että yhteisöjen tuomioistuimen tuomiolla olisi taannehtivia vaikutuksia, jotka saattaisivat kyseenalaisiksi vilpittömässä mielessä ja johdetun oikeuden mukaisesti perustetut oikeudelliset tilanteet. Belgian hallitus on erityisesti huolestunut siitä, että opiskelijoille myönnettäviä sosiaalitukia koskevien järjestelmien tasapaino järkkyy taannehtivasti yhteisön oikeuden uudesta tulkinnasta, jonka mukaan opiskelijat voivat pääasian kaltaisessa tilanteessa vedota perustamissopimuksen 6 ja 8 artiklaan, aiheutuvan johdetun oikeuden systematiikan muuttumisen vuoksi. Oikeusvarmuuden periaate edellyttää sen mukaan näin ollen tuomion ajallisten vaikutusten rajoittamista.

50 On muistutettava, että tulkinta, jonka yhteisöjen tuomioistuin antaa jostain yhteisön oikeuden säännöksestä tai määräyksestä, ainoastaan selventää ja täsmentää säännöksen tai määräyksen merkitystä ja soveltamisalaa sellaisena kuin säännöstä tai määräystä olisi pitänyt tulkita ja soveltaa sen voimaantulohetkestä lähtien (ks. yhdistetyt asiat C-367/93—C-377/93, Roders ym., tuomio 11.8.1995, Kok. 1995, s. I-2229, 42 kohta ja asia C-35/97, komissio v. Ranska, tuomio 24.9.1998, Kok. 1998, s. I-5325, 46 kohta).

51 Yhteisöjen tuomioistuin voi vain poikkeustapauksissa, yhteisön oikeusjärjestykseen erottamattomasti kuuluvaa yleistä oikeusvarmuuden periaatetta soveltaen, ryhtyä rajoittamaan kaikkien asianomaisten henkilöiden mahdollisuutta vedota sen tulkitsemaan oikeussääntöön vilpittömässä mielessä perustettujen oikeussuhteiden pätevyyden kyseenalaistamiseksi (ks. erityisesti asia C-104/98, Buchner ym., tuomio 23.5.2000, Kok. 2000, s. I-3625, 39 kohta).

52 Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ennakkoratkaisupyyntöön annetusta tuomiosta jäsenvaltiolle mahdollisesti aiheutuvat taloudelliset seuraukset eivät sellaisenaan oikeuta rajoittamaan tämän tuomion ajallisia vaikutuksia (ks. erityisesti em. asia Buchner ym., tuomion 41 kohta).

53 Yhteisöjen tuomioistuin on tullut tällaiseen tulokseen vain hyvin täsmällisesti määritetyissä olosuhteissa, kun oli vaarana aiheutua vakavia taloudellisia seurauksia, mikä johtui erityisesti lukuisista vilpittömässä mielessä perustetuista oikeussuhteista, jotka perustuivat pätevästi voimassa olevana pidettyyn säännöstöön, ja kun oli ilmeistä, että objektiivinen ja huomattava epäselvyys yhteisön säännösten ulottuvuudesta oli saanut yksityishenkilöt ja kansalliset viranomaiset toimimaan yhteisön säännösten vastaisesti. Tähän epävarmuuteen oli myös saattanut myötävaikuttaa muiden jäsenvaltioiden ja komission toiminta (ks. em. asia Roders ym., tuomion 43 kohta).

54 Belgian hallitus ei ole esillä olevassa asiassa vedonnut tämän tuomion ajallisten vaikutusten rajoittamista koskevan vaatimuksensa tueksi mihinkään sellaiseen seikkaan, joka osoittaisi, että objektiivinen ja huomattava epäselvyys perustamissopimuksen unionin kansalaisuutta koskevien, 1.11.1993 voimaan tulleiden määräysten ulottuvuudesta oli saanut kansalliset viranomaiset toimimaan näiden määräysten vastaisesti.

55 Näin ollen tämän tuomion ajallisia vaikutuksia ei ole syytä rajoittaa.

Oikeudenkäyntikulut

56 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Belgian, Tanskan, Ranskan, Portugalin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksille sekä neuvostolle ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Tribunal du travail de Nivellesin 7.5.1999 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

EY:n perustamissopimuksen 6 ja 8 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 12 ja EY 17 artikla) vastaista on, että myönnettäessä oikeus 7.8.1974 annetun Belgian lain mukaisen, vähimmäismääräisen toimeentulotuen kaltaisiin vakuutusmaksuihin perustumattomasta järjestelmästä saataviin sosiaalietuuksiin, vastaanottavassa jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevilta muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta edellytetään, että he kuuluvat työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 soveltamisalaan, vaikka mitään tällaista edellytystä ei sovelleta vastaanottavan jäsenvaltion omiin kansalaisiin.

Rodríguez Iglesias	Gulmann	Wathelet
Skouris	Edward	Jann
Sevón	Schintgen	Macken

Julistettiin Luxemburgissa 20 päivänä syyskuuta 2001.

R. Grass
kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias
presidentti